

UNILEÃO
CENTRO UNIVERSITÁRIO DOUTOR LEÃO SAMPAIO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

MICHELE FERREIRA GONÇALVES

**O PLANEJAMENTO COMO MECANISMO ESSENCIAL
ÀS COMPRAS PÚBLICAS SOB A PERSPECTIVA DOS
TRIBUNAIS DE CONTAS.**

Juazeiro do Norte-CE
2022

MICHELE FERREIRA GONÇALVES

**O PLANEJAMENTO COMO MECANISMO ESSENCIAL ÀS COMPRAS PÚBLICAS
SOB A PERSPECTIVA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

Trabalho de Conclusão de Curso – *Artigo Científico*,
apresentado à Coordenação do Curso de Graduação
em Direito do Centro Universitário Doutor Leão
Sampaio, em cumprimento às exigências para a
obtenção do grau de Bacharel.

Orientador: Prof. Me. Ítalo Roberto Tavares do
Nascimento

Juazeiro do Norte-CE
2022

MICHELE FERREIRA GONÇALVES

**O PLANEJAMENTO COMO MECANISMO ESSENCIAL ÀS COMPRAS PÚBLICAS
SOB A PERSPECTIVA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS.**

Este exemplar corresponde à redação final aprovada do Trabalho de Conclusão de Curso de MICHELE FERREIRA GONÇALVES.

Data da Apresentação 01/07/2022

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Me. Ítalo Roberto Tavares do Nascimento

Membro: Prof. Me. Jorge Emicles Pinheiro Paes Barreto / Unileão

Membro: Cláuver Rennê Luciano Barreto / Unileão

Juazeiro do Norte-CE

2022

O PLANEJAMENTO COMO MECANISMO ESSENCIAL ÀS COMPRAS PÚBLICAS SOB A PERSPECTIVA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS.

Michele Ferreira Gonçalves¹
Ítalo Roberto Tavares do Nascimento²

RESUMO

O presente artigo analisou o planejamento como mecanismo essencial às compras públicas sob a perspectiva dos Tribunais de Contas. Discorreu sobre o planejamento na atividade administrativa como mecanismo essencial às compras públicas e a observância da eficiência da atividade administrativa. Apresentou o papel do Tribunal de Conta e da esfera do controle da atividade administrativa; Discutiu a responsabilidade e o planejamento para compras públicas sob a perspectiva do Tribunal de Contas da União. Tratou-se de uma pesquisa com uma natureza básica, pois gerou conhecimentos úteis sobre a importância do planejamento nas contratações públicas. Quanto ao objetivo deste trabalho é descritivo, pois trouxe os principais entendimentos do Tribunal de Contas da União. Utilizou-se a pesquisa qualitativa pois houve a compreensão e reflexão de leis e entendimentos consolidados do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o planejamento nas compras públicas.

Palavras Chave: Planejamento. Compras Públicas. Tribunais de Contas. Eficiência

ABSTRACT

This article analyzed planning as an essential mechanism for public procurement from the perspective of the Courts of Auditors. He spoke about planning in administrative activity as an essential mechanism for public procurement and the observance of the efficiency of administrative activity. He presented the role of the Court of Auditors and the sphere of control of administrative activity; It discussed responsibility and planning for public purchases from the perspective of the Federal Audit Court. It was a research with a basic nature, as it generated useful knowledge about the importance of planning in public procurement. As for the objective of this work, it is descriptive, as it brought the main understandings of the Federal Court of Auditors. Qualitative research was used because there was an understanding and reflection of laws and consolidated understandings of the Federal Court of Auditors (TCU) on planning in public purchases.

Keywords: Planning. Public Purchases. Courts of Accounts. Efficiency.

1 INTRODUÇÃO

¹ Michele Ferreira Gonçalves. Graduando do Curso de Direito do Centro Universitário Doutor Leão Sampaio/Unileão-e.mail mgf.michelle@gmail.com

² Ítalo Roberto Tavares do Nascimento. Graduado do Curso de Direito pela Universidade Regional do Cariri (2010). Pós-Graduação em Direito pela Universidade Regional do Cariri (2012) - Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC/RS (2015-2017).

O art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, determina que para Administração Pública adquirir determinado bem ou serviço deve obrigatoriamente realizar processo de licitação (BRASIL 1988).

Conforme Amorim (2020) o processo licitatório é composto por duas fases: interna e externa. Quando se fala em processo licitatório, no âmbito da fase interna, além das normas procedimentais que a integram, existe um tópico bastante relevante, que deve estar presente para que o procedimento licitatório atinja sua finalidade, que é o chamado planejamento.

Deste modo, conceitua Chaves (2015), para que a administração pública consiga êxito nas contratações, é crucial que haja planejamento, evitando problemas, como por exemplo, a ausência de qualidade dos produtos e serviços adquiridos, quantitativos superiores ou inferiores, sobrepreços, aditivos qualitativos e quantitativos, inexecução total ou parcial de contratos.

O planejamento é tido como o alicerce das compras públicas, a inércia da administração pública quanto a este gera inúmeras consequências para os agentes públicos envolvidos no procedimento, como também, para toda coletividade, já que o procedimento licitatório é meio para atingir as políticas públicas.

O presente artigo tem como objetivo analisar o planejamento como mecanismo essencial às compras públicas e a observância da eficiência dentro da atividade administrativa. Como também, apresentar o papel dos Tribunais de Contas como controle da atividade administrativa, trazendo seus principais entendimentos sobre o assunto.

A evolução do trabalho se deu por meio de pesquisa doutrinária e jurisprudencial, analisando as informações, tomando por base exploratória a temática, abordando-se de forma qualitativa os entendimentos bibliográficos.

Dessa forma, na primeira seção tem-se a os conceitos básicos sobre o planejamento e sua importância nas compras públicas. A segunda seção expõe o princípio da eficiência, que está intimamente ligado ao planejamento, para que a gestão eficiente aconteça, ela necessariamente precisa planejar.

A terceira seção traz a normatização legal acerca do assunto, destacando a nova lei licitações 14.133/2021 e na quarta e última seção apresenta-se a consolidações de entendimentos do Tribunal de Contas da União sobre planejamento nas compras públicas.

2. O PLANEJAMENTO COMO MECANISMO ESSENCIAL AS COMPRAS PÚBLICAS

Quando se fala em licitação, deve-se ter em mente que ela se inicia muito antes da publicação dos editais, a fase externa da licitação, apesar de sua importância dentro do procedimento licitatório, em grau de relevância não consegue superar a fase interna da licitação, pois é nela em que são elaborados os estudos necessários para o êxito das aquisições.

E é nesse momento que surge a figura do planejamento como instrumento preparatório para efetivar o procedimento licitatório que conseqüentemente vai realizar contratação com particulares, para atendimento das diversas demandas essenciais básicas da sociedade.

A fase interna da licitação é definida da seguinte forma

Na fase interna, de planejamento, são elaborados os projetos, as especificações técnicas do objeto do futuro contrato e o orçamento estimativo dos custos envolvidos; define-se a modelagem da contratação (regime de execução, prazo de conclusão dos trabalhos, requisitos de capacidade jurídica, qualificação técnica e econômico-financeira e regularidade fiscal a serem atendidos pelos interessados em participar da licitação); elaboram-se as minutas do correspondente contrato e do documento de convocação (edital) que formalizará a abertura da licitação; e designa-se o agente público, ou comissão, que será responsável pelo processamento. JOSÉ CALASANS (2021)

Nas palavras de Abduch Santos (2020) "O correto planejamento é essencial para evitar a ocorrência de imprevistos durante a licitação ou execução do contrato".

Segundo Santos (2017) "Planejar é pensar com antecipação nos objetivos e ações, devendo os atos administrativos assegurar-se em algum método, plano ou lógica, e não em suposições".

Corroborando com o exposto, é notória a vinculação do planejamento na licitação enquanto regra, as suposições devem ser afastadas, para a evitar a utilização de qualquer elemento, que prejudique o bom andamento das compras públicas.

Rocha, et al (2021) define planejamento da seguinte forma:

Planejar significa compreender, investigar e analisar previamente todas as ações necessárias à obtenção do resultado pretendido. No planejamento, a Administração Pública define os objetivos e identifica os meios para alcançá-los.

A nova lei de Licitações nº 14.133/2021 (BRASIL 2021) inovou nos princípios e trouxe em destaque o princípio do planejamento, reforçando que não cabe improvisado nas compras públicas.

A título de exemplo desta inovação, podemos citar o inciso VII § 1º da lei

14.133/2021 (BRASIL 2021), que recomenda que os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, que será publicado em sítio eletrônico oficial e deverá ser observado pelos que vão atuar nas licitações públicas, dessa forma, além de racionalizar as contratações, garante o alinhamento com o planejamento estratégico.

Para Mendes (2012) é crucial identificar a necessidade administrativa ou também chamado de interesse público, que vai muito além de definir a solução do problema e o objeto da licitação. Pois através da identificação da necessidade é possível delimitar e precisar o problema ou a demanda a ser resolvida.

Por isso, é tão fundamental que aquele agente público responsável por efetivar as demandas, saiba definir necessidades para obtenção de bens e serviços, por meio de relação contratual. Como bem cita Mendes (2012) “A missão de quem planeja é saber fazer a pergunta e, também, encontrar a melhor resposta possível”.

Nas palavras de Abduch Santos (2020):

Planejar uma contratação implica uma pluralidade de providências preliminares, basicamente destinadas a identificar a necessidade que deve ser satisfeita com a execução do contrato, a solução ou objeto que seja o mais adequado para satisfazer esta necessidade pública e estimar o preço a ser pago por esta execução, sempre com vistas à melhor relação custo-benefício. (...) Este planejamento adequado pressupõe a adoção de todas as providências técnicas e administrativas voltadas a identificar com precisão a necessidade a ser satisfeita com a execução do contrato, a correta definição do objeto ou solução técnica, e a precisa estimativa do preço de referência, bem como todas as demais definições indispensáveis para configurar de modo eficaz e eficiente a licitação e o contrato. Abduch Santos (2020).

Assim sendo, é possível notar que a identificação da necessidade é de suma importância, é preciso planejar com o olhar voltado para atender o interesse público, afinal como aponta Victor Aguiar Jardim (2020, p. 28) “o procedimento licitatório não é um fim em si mesmo, se trata de um instrumento que tem por finalidade atender o interesse público”.

Nesse sentido, explica Amorim (2020)

O adequado planejamento é a garantia mínima para consecução final da necessidade da Administração, uma vez que a realização da licitação, por si só, não assegura que a demanda que motivou a realização da licitação de todo o procedimento foi de fato atendida.

Daí a imprescindibilidade de planejar, para que não haja tão somente um procedimento licitatório, que atenda todas as normas procedimentais, e chega a sua fase final com a adjudicação, homologação e contrato, e nesse último, é percebido que não é o produto/serviço que a administração buscava contratar, não atinge o seu fim, ou seja, a contratação não se adequa a realidade da Administração pública. Para Mendes (2012)

[..] Não adianta, na fase contratual, exigir do contratado algo imaginado na cabeça do planejador, mas que não constou no edital. Aliás, esse descompasso entre o que se quer e o que se define é fonte de muitos problemas. E não é difícil perceber que tais problemas surgem apenas na fase de execução contratual. Por isso, é fácil perceber que não há exagero quando afirmamos que a fase interna é a mais importante. O que é difícil é aceitar porque ela é tratada com tanto descaso. É nela que nasce a maior parte dos problemas, mas também é ela que edifica um dos pilares da relação contratual. Mendes (2012)

Por outro lado, ainda temos os custos que Administração pública tem para exercer a atividade técnica exigível tanto na fase interna como na fase externa da licitação, a título de exemplo, é colocar um corpo técnico para conduzir o procedimento licitatório que foi mal planejado, que não terá bons resultados, é desastroso, levando em consideração a quantidade de demandas que administração pública possui.

Por fim, o relatório de Auditoria Operacional do Processo de Planejamento de Contratações n° 3/2021 ([/www12.senado.leg.br/transparencia/prestacao-de-contas/audit/auditorias/relatorio-de-auditoria-processo-de-planejamento-de-contratacoes2021](http://www12.senado.leg.br/transparencia/prestacao-de-contas/audit/auditorias/relatorio-de-auditoria-processo-de-planejamento-de-contratacoes2021)) realizada pelo Senado Federal, definiu que o planejamento adequado diminui riscos no processo de compras públicas como, por exemplo: o fracionamento de despesa, compras repetidas de mesmo objeto, falta de padronização e uso pouco racional da força de trabalho.

2.2 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA COMO PARÂMETRO E COMANDO PARA O PLANEJAMENTO

A Administração Pública está submetida ao princípio da eficiência, incluído pela emenda constitucional n° 19 de 04 de junho de 1998 (Brasil 1998), mencionando que Administração Pública ao atuar dentro de suas competências, deve obedecer a princípios, dentre eles o da eficiência.

Para Rocha, et al (2021) “tal princípio impõe que se faça o equilíbrio entre os custos empregados na contratação e os benefícios alcançados.” Assim, ser eficiente é alcançar os melhores resultados empregando-se os menores custos.

Segundo Niebuhr (2013), ‘a eficiência de uma licitação deve ser aferida sob três aspectos: qualidade, preço e celeridade. A licitação será tão mais eficiente quanto maior for a qualidade e menor for o preço do objeto contratado, após procedimento célere”.

O planejamento é fruto do princípio da eficiência, para que exista uma gestão eficiente, é preciso prever metas, objetivos, custos e possíveis variáveis que venham afetar o curso do procedimento.

Não há como aplicar o princípio da eficiência sem que se fale em planejamento, a

Administração Pública por meio dos seus os agentes, deve buscar ser eficiente, pois, as políticas públicas dependem de um planejamento de qualidade.

São características inerentes ao princípio da eficiência:

[...] Por evidente, a eficiência não deve ser aferida apenas quanto às características do objeto contratado. É preciso que todos os aspectos que envolvem a gestão da coisa pública sejam eficientes. Deve haver níveis adequados de utilização dos recursos públicos: bens de consumo, infraestrutura e força de trabalho. Rocha, et al (2021)

Além disso, aponta Furtado (2013) que a eficiência exige do responsável pela aplicação dos recursos públicos o exame da relação custo/benefício da sua atuação, é o primeiro passo a ser considerado, é necessário planeja-se e definir as necessidades públicas. É do ato de planejar as licitações que a Administração Pública atinge a eficiência, não só de forma organizada, mas com a necessária celeridade, qualidade e seriedade no gasto da verba pública.

É preciso pontuar de início que toda compra de bem ou serviço da Administração Pública estava obrigatoriamente regulamentada por duas leis essenciais: a Lei 8.666/1993 (Brasil,1993), conceituada como a lei geral de licitações, e a Lei 10.520/2002, que trouxe a modalidade pregão, devendo ser empregada para aquisição de bens e serviços comuns.

Contudo, as duas leis em comento não tratam explicitamente sobre o planejamento, é notória a omissão do legislador em tratar sobre o assunto, obviamente, que essa omissão contribui para uma gestão ineficiente, pois há uma normatização de como deve se dá o procedimento licitatório, mas não há uma regulamentação para aquilo considerado como o pilar das compras públicas, que é o planejamento adequado.

Por outro lado, a nova lei de licitações nº 14.133/2021 (BRASIL 2021), além de ter compilado as leis acima citadas, inovou tratando de planejamento, inicialmente em seu art. 11, parágrafo único traça os objetivos que administração deve cumprir.

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Verifica-se que o artigo estipula um conjunto de condições mínimas para o exercício administrativo, segundo a lei, na busca de resultados positivos é preciso sobretudo a aplicação de um planejamento estratégico.

A elogiável inovação da lei em comento, objetiva concretizar uma boa prática,

privilegiando o planejamento, que deve abordar todas as questões técnicas, mercadológicas e de gestão que interferem diretamente nas compras públicas.

Ademais, a nova lei de licitações em seu art. 40 Lei nº 14.133/2021, traz de forma específica instruções acerca das compras públicas, um dos pontos principais é justamente considerar a expectativa de consumo do órgão, o planejamento deve iniciar a partir da previsão de demandas anual.

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte: I - condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado; II - processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente; III - determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo; IV - condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material; V - atendimento aos princípios: a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho; b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso; c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento. (BRASIL, 2021).

Pires (2022) traz considerações a respeito dos incisos do referido artigo. No inc. I o autor revela não ser possível dentro da realidade prática a equiparação das condições de aquisição e pagamento com setor privado, devido a burocratização do setor público. A respeito dos incisos II e III o registro de preços é considerado como uma saída para trazer maior eficiência às compras públicas, além do ganho de tempo, tudo isso observando uma expectativa de consumo atual e futura, além de ser obrigatório uma clara determinação de unidades e quantitativos.

Segundo referido autor, as estimativas colocadas no Registro de Preços precisam chegar o mais próximo possível das necessidades futuras, ainda que venha a surgir fatos supervenientes que alterem. Cabe dizer, portanto, que não é admissível para a Administração contratante atropelos para estimar suas demandas.

Em ato contínuo, o inc. IV é tido como uma obviedade pelo autor, afinal quem compra deve ter em mente as condições adequadas para armazenagem.

Por fim, o inc. V traz os princípios aplicáveis as compras públicas, o primeiro é o princípio da padronização, o autor revela tratar-se de um procedimento específico no qual devem estar presentes especificações e justificativas do objeto que a Administração Pública almeja padronizar, observando todas as diretrizes contidas no art. 42 da lei 14.133/2021 (BRASIL 2021).

O segundo princípio atrelado as compras públicas é do parcelamento, o autor define este como sendo a possibilidade de divisão do objeto da licitação em um número correto de lotes, que conseqüentemente vai aumentar competitividade do certame. Mas alerta sobre a concretização de um estudo anterior sobre essa via, analisando requisitos técnico e econômico.

Finalmente, temos o princípio da responsabilidade fiscal, o autor explica que deve existir conformidade entre a despesa estimada e a previsão orçamentária, nesse sentido, cita o art. 16, § 1º, inc. I da Lei Complementar nº 101/2000, caracterizada como Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil 2000).

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes; II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. § 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se: I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

Sob o mesmo ponto de vista, esclarece que objeto da licitação deve está alinhado a lei orçamentária anual, dentro de uma dotação específica ou genérica, desde que seja suficiente e não ultrapasse os limites para o exercício em vigor.

Em síntese, extrai-se do art. 40 da referida lei uma racionalização das compras públicas, o que antes era uma omissão que prejudicava o atendimento ao princípio da eficiência e frustrava o planejamento nas compras públicas, hoje há uma previsão legal.

2.4 O planejamento à luz das decisões do Tribunal de Contas da União

Os artigos 70 e 71 da Constituição Federal (BRASIL 1988),atribui competências ao Tribunal de Contas da União enquanto controle externo, conforme Lima (2021):

O controle externo da Administração Pública, realizado pelas instituições a quem a Constituição atribuiu essa missão, é exigência e condição do regime democrático, devendo, cada vez mais, capacitar-se tecnicamente e converter-se em eficaz instrumento da cidadania, contribuindo para o aprimoramento da gestão pública.

Para Furtado (2013) aos órgãos de controle externo tanto cabe à verificação da legalidade como também a plena conformidade do ato ou da atividade administrativa ao ordenamento

jurídico, sendo competência dos Tribunais de Contas impugnar ato que, esteja em desconformidade com a lei.

O TCU é o órgão de controle externo do governo federal e auxilia o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade. Para isso, tem como meta ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável. O Tribunal é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país quanto à legalidade, legitimidade e economicidade. ([https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/portal TCU](https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/portal%20TCU)).

O controle é inseparável da Administração Pública, pois é através dele que conseguimos ter qualidade e transparência no desempenho das funções públicas, portanto qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize bens e valores públicos ou pelos quais a União responda estão sujeitos à fiscalização e observância do aludidos tribunal Furtado (2013).

2.5 Da visão do tribunal de contas da união (TCU)

O tema também é alvo de questionamentos e decisões do Tribunal de Contas da União (TCU), nesse sentido, trago dois julgados que são exemplos da ausência de planejamento que acabaram em responsabilização dos agentes públicos envolvidos. A condenação de gestores pelo mal-uso de verbas públicas, como também dos responsáveis técnicos por processos de compras falhos, vêm sendo cada vez mais recorrente.

O primeiro aconteceu no ano de 2012 quando a Prefeitura Municipal de Panelas/PE foi responsabilizada pela aquisição de merenda escolar, por meio de dispensa de licitação, o Tribunal de Contas da União (TCU), deliberou através do acórdão 2191/20212, em desfavor dos agentes públicos envolvidos na contratação.

A aquisição de merenda escolar por meio de dispensa de licitação, em regra, configura falta de planejamento e, não havendo justificativa para o fato, conduz ao julgamento pela irregularidade das contas e à consequente aplicação de multa. Acórdão 2191/2012-Primeira Câmara | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUESÁREA: Responsabilidade | TEMA: Licitação | SUBTEMA: Contratação direta. Outros indexadores: Dispensa de licitação, Alimentação escolar, Planejamento, Ausência.

No caso em tela, houve a utilização de uma modalidade que deveria ser exceção, já que dispensar trata-se de uma exceção que deve está devidamente justificada pelo gestor, nos termos do art. 24 da lei 8.666/93 (Brasil 1993).

Portanto, é um exemplo de aquisição falha e de aplicação incorreta do dinheiro público, já que merenda escolar é uma demanda totalmente previsível dentro da Administração Pública e, portanto, digna de um planejamento adequado.

Nesse sentido temos os ensinamentos de Marçal (2009)

[...] A lei reprime o abuso na contratação direta, seja nos casos de inexigibilidade seja naqueles de dispensa. Deve ter-se em vista que a autorização para contratação direta não importa liberação para a Administração realizar contratações desastrosas, não vantajosas ou inadequadas. A Administração tem o dever de buscar, sempre, a maior vantagem para o interesse público. Esse dever não é afastado nos casos de inviabilidade de competição. Mesmo nos casos de ausência de pluralidade de alternativas, a Administração tem o dever de buscar o melhor contrato possível. Não se justifica uma contratação com valores abusivos simplesmente porque a única alternativa era aquela.

È possível notar que houve fuga do devido procedimento licitatório, pois, não há que se falar em situação emergencial para o objeto em comento, os agentes públicos poderiam e deveriam evitar o problema utilizando-se da regra. Se a justificativa da contratação se deu por desídia, ineficiência ou outro motivo equivalente, não se pode servir-se do art. 24 da lei 8.666/93, assim como foi feito no caso em tela.

Sobre o assunto, temos ainda a orientação normativa nº 11 da AGU (Advocacia Geral da União).

A contratação direta com fundamento no inc. IV do art. 24 da lei nº 8.666, de 1993, exige que, concomitantemente, seja apurado se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese que, quem lhe deu causa será responsabilizado na forma da lei. (BRASIL, 2009)

Portanto, a Administração Pública municipal neste caso, não poderia utilizar-se de uma suposta situação emergencial para adquirir merenda escolar, a criação de subterfúgios, erros de planejamentos e a falta de previsibilidade, resulta em mau gerenciamento e ineficiência dos serviços públicos.

Para Marrara (2011), “o Estado que descarta do dever de planejar adequadamente suas ações está, por via reflexa, ferindo o princípio da eficiência, diante da sua incapacidade de concretizar os interesses públicos primários sob sua tutela, de modo racional, socialmente eficaz e econômico”.

Assim sendo, restou caracterizada a inércia dos gestores, o que demonstra ter havido falta de planejamento ou desídia administrativa, pois os responsáveis não providenciaram, de forma tempestiva, as medidas para realizar regular procedimento licitatório.

O segundo caso foi no setor hospitalar do Sistema Único de Saúde – SUS no município do Rio de Janeiro, nos exercícios 2008 a 2009 realizou pagamentos, sem cobertura contratual, decorrente de falhas de planejamento na realização de contratações ou morosidade processual conforme aduz o próprio julgado.

“A aquisição de bens e serviços sem amparo contratual, decorrente de falhas de planejamento na realização de contratações ou morosidade processual, sujeita o responsável à multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992. Acórdão 891/2010-Plenário.”

As decisões do Tribunal de Contas chamam a atenção para o dever de planejar nas compras públicas há muito tempo, a nova realidade legal apenas consolidou o entendimento. Nesse caso, houve tempo hábil para consolidação de um processo adequado para realizar as compras, contudo, um dos maiores desafios, é a predominante inexistência de um planejamento da real necessidade das aquisições por parte envolvidos.

Vale destacar, que o objeto alvo da contratação é de fundamental importância, pois garante a continuidade dos serviços da saúde, mesmo assim não houve planejamento.

Conforme Pereira e Junior e Dotti (2017), “ o planejamento deve apresentar-se como o primeiro passo do ciclo da gestão, gerindo os meios necessário para se alcançar os resultados do interesse da organização”.

As ações prioritárias e necessárias para o sucesso do planejamento de compras enfrentam a inércia injustificada e o despreparo dos agentes públicos, como é comumente observado nas organizações.

3 METODOLOGIA

Este estudo trata-se de uma pesquisa com uma natureza básica, pois pretende gerar conhecimentos úteis sobre a importância do planejamento nas contratações públicas, que segundo o autor Appolinário (2011, p.146) esse tipo de pesquisa possui um objetivo essencial “o avanço do conhecimento científico, sem nenhuma preocupação com a aplicabilidade imediata dos resultados a serem colhidos.

Quanto ao objetivo deste trabalho é descritivo, para GIL (2008) essa finalidade de estudo apresenta a meta de descrever as peculiaridades de uma população, experimento ou episódios, e para que se possa atingir o propósito é preciso realizar tal procedimento.

Visto que, tentará buscará trazer os principais entendimentos dos órgão de controle Tribunal de Contas da União (TCU).

Será utilizada a pesquisa qualitativa, para Prodanov e Freitas (2013) a abordagem qualitativa é apontada por meio do contato frequente com a realidade e não envolve número, segundo o autor Araújo (2012). Dessa forma, o objetivo é a compreensão e reflexão de leis e entendimentos dos órgãos de do órgão de controle: Tribunal de Contas da União (TCU).

A pesquisa terá como fonte para obtenção dos resultados, a bibliográfica, mediante leitura e análise de materiais já publicados, pois Gil (2010) afirma que é o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado seja materiais como livros,

revistas, teses, redes eletrônicas ou materiais disponíveis pela internet, isto é, material acessível ao público em geral.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que o objetivo de demonstrar a importância do planejamento como meio indispensável para assegurar qualidade nas compras pública foi atingido, devendo este respeitar todos os princípios que baseiam o procedimento licitatório.

Os gestores públicos e suas respectivas equipes responsáveis, precisam ter o compromisso com as boas práticas de planejamento, aumentando a racionalidade das decisões, reduzindo riscos e elevando as possibilidades de alcançar os objetivos traçados.

As compras públicas são responsáveis por grande parte das despesas dentro da administração, os insumos planejados e posteriormente utilizados irão revelar a qualidade da gestão. Logo, a utilização de recursos públicos pode e deve ser feita de maneira mais organizada, adequada, e claro, obedecendo os requisitos legais, garantindo uma atuação estratégica, e por consequência sua eficiência.

Percebe-se que ainda há muitas falhas na operacionalização das compras públicas, os julgados acima permitiram visualizar o que se chama de criação de situação emergencial para justificar um dispensa, quando o objeto é totalmente previsível.

Por outro lado, tivemos um caso de pagamento sem vinculação contratual, e apesar de ser também um objeto previsível e essencial, pois se tratava de saúde pública, não houve o devido processo para a aquisição.

Portanto, foram casos que retrataram a realidade das muitas aquisições públicas, exemplo claro do que não se deve fazer dentro da gestão pública. Assim, foi possível demonstrar as consequências da falta de planejamento estratégico.

Finalmente a licitação possui a finalidade de atender as políticas públicas, promovendo o bem-estar social, por esse motivo é fundamental que as atividades administrativas estejam planejadas estrategicamente com intuito de satisfazer efetivamente as necessidades da população.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Victor Aguiar Jardim. **Licitações e contratos administrativos: Teoria e jurisprudência**. Brasília, DF: Senado Federal, coordenação de edições técnicas, 2020. 307p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

JUNIOR, Jessé Torres Pereira; DOTTI, Marinês Restekatii. **Políticas Públicas nas licitações e contratações administrativas**. 3ª Edição ver atual e ampl. Belo Horizonte: Fórum. 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 13.ed. São Paulo: Dialética, 2009).

BRASIL, Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm>. Acesso em: 09 de nov de 2021.

BRASIL, Lei nº 14.133/2021, de 1º de abril de 2021. Regulamenta Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 09 de nov de 2021.

BRASIL, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso em: 10 de nov de 2021.

PORTAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>.

LIMA, Luiz H. Controle Externo - **Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas: Grupo GEN**, 2021. 9788530992705. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530992705/>. Acesso em: 22 mai. 2022.

MARRARA, T. **A Atividade de Planejamento na Administração Pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, n. 27, p. 1-31, jul./set. 2011. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=525>. Acesso em: 5 jan. 2021.

MENDES, Renato Geraldo. **Lei de licitações e contratos anotada**. Curitiba, 2011. 1173 p;

MORAES, A. de. **Direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2004.1175p.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 3a ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

PIRES, Antonio Cecílio M.; PARZIALE, Aniello. **Comentários à Nova Lei de Licitações Públicas e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133, de 1º de Abril de 2021**. [Digite o Local da Editora]: Grupo Almedina (Portugal), 2022. 9786556274416. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556274416/>. Acesso em: 22 mai. 2022.

LUIZ CLAUDIO DE PAIVA FERNANDES, RAUL VASCONCELOS B. ANDRADE, BRUNO MARTINS BORBA, FILIPE MESQUITA BOTREL RELATÓRIO DE AUDITORIA N. 3/2021 COAUDCON/AUDIT- SENADO FEDERAL, **Auditoria Operacional do Processo de Planejamento de Contratações**. Disponível em: ww12.senado.leg.br/transparencia/prestacao-de-contas/audit/auditorias/relatorio-de-auditoria-processo-de-planejamento-de-contratacoes-2021. Acesso em: data do acesso 03 de novembro de 2021.

ROCHA, Wesley; VANIN, Fábio S.; FIGUEIREDO, Pedro Henrique Poli D. **A Nova Lei de Licitações**. Grupo Almedina (Portugal), 2021. 9786556273785. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556273785/>. Acesso em: 22 mai. 2022.

SANTOS, José Anacleto Abduch. **Nova Lei de Licitações: o Princípio do Planejamento**. Blog Zenite, 16 dez. 2020. Disponível em: <https://www.zenite.blog.br/nova-lei-de-licitacoes-o-principio-do-planejamento/>. Acesso em: 10 nov. 2021.

SANTOS, Lucimar Rizzo Lopes dos. **A importância do planejamento na contratação pública**. Jus Navegandi Eletrônica, jan. 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/55532/a-importancia-do-planejamento-na-contratacao-publica/1>. Acesso em: 03 nov. 2021;

JR José C. **Manual da Licitação**. Grupo GEN, 2021.

9786559770298.Disponível em:<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/>. Acesso em: 09 Nov. 2021.